

CRISE E MODELO DE FINANCIAMENTO AUTONÓMICO 2009: LECCIÓN PARA O FUTURO

Xoaquín Fernández Leiceaga
IDEGA e ECONAGROSOC (USC), GEN (UVIGO)

Facultade de Ciencias Económicas, Campus Norte, 15782 Santiago de Compostela
E-mail: xoaquin.fernandez@usc.es

RESUMO: A crise económica transformouse en España nunha crise fiscal. A crise supuxo un agudo problema de suficiencia, un notable desafío á estabilidade financeira e un acicate claro ao exercicio da autonomía tributaria. E, especialmente, puxo en primeiro plano a discusión sobre o nivel desexable de equidade entre gobernos rexionais (máis igualdade ou menos?) ao tempo que as preferencias rexionais diverxían máis aínda. A próxima revisión do sistema debería aclarar o grao de nivelación aplicable, se se nivelan as capacidades tributarias ou tamén as necesidades, que facer co principio de ordinalidade e como transitar dende a situación actual ao novo modelo. Supoñendo a neutralidade financeira vertical, formulamos dous modelos: o primeiro, de máxima equidade (nivelación total de capacidades e necesidades); o segundo, con ordinalidade (nivelación parcial). Efectúanse outras propostas complementarias para garantir mellor o tratamento técnico independente e a transparencia no modelo. Tamén se efectúan algunhas reflexións sobre como mellorar a autonomía tributaria das comunidades, discutindo a posibilidade de descentralizar máis o IRPF ou de crear un IVE de decisión colectiva polas rexións.

CRISIS AND REGIONAL FUNDING 2009 MODEL: LESSONS FOR THE FUTURE

ABSTRACT: In Spain the economic crisis has become a tax crisis. The crisis has meant an acute problem of sufficiency, a remarkable challenge to financial stability and an incentive to the exercise of tax autonomy. And, above all, it has put in the foreground, the discussion about the desirable level of equity between regional Governments (more equality or less?) while regional preferences differed more. The next revision of the system should clarify the degree of levelling, if tax capabilities or needs are equalised, what to do with the principle of no-reranking and how to move from the current situation to the new model. Assuming vertical financial neutrality, two models appear: the first one, with the equality at a maximum (total levelling of capacities and needs); the second one, with no-reranking (partial levelling). Other complementary proposals are carried out to better guarantee the independent technical treatment and transparency in the model. Some reflections are made on how to improve the tax autonomy of the communities, discussing the possibility of decentralizing more income tax or creating a common regional-decision VAT.

PALABRAS CHAVE: Federalismo fiscal, Descentralización, Relacións intergubernamentais, Nivelación, Autonomía Financeira, Crise Económica

KEY WORDS: Fiscal Federalism, Decentralization, Intergovernmental Relations, Levelling, Financial Autonomy, Economic Crisis

1. Introducción: en que punto estamos na descentralización?

O proceso de descentralización en España acadou, despois de 35 anos, un punto decisivo. España é na actualidade un dos países máis descentralizados do mundo. É o quinto país da OCDE en termos de porcentaxe do gasto subnacional sobre o total –fundamentalmente polo peso do nivel rexional. Malia que o ritmo de descentralización dos ingresos rexionais chegaron máis tarde e con menos intensidade, España aparece, conforme aos indicadores habituais na literatura, no pelotón de cabeza da autonomía tributaria dentro da OCDE, só por debaixo de países como Estados Unidos, Alemaña ou Canadá.

Todas as comunidades autónomas xestionan a sanidade, a educación dende os primeiros anos ata a universidade, e os servizos sociais máis relevantes –malia que con algunha cesión competencial cara aos concellos. Tamén se ocupan do medio ambiente, dalgunhas infraestruturas, da investigación e o desenvolvemento –en concorrencia coa administración central- ou o apoio aos máis diversos sectores económicos. Atenden tamén ás necesidades materiais da administración de xustiza. As asimetrías competenciais entre rexións, aínda que subsisten, teñen moita menos relevancia que hai vinte anos. Polo tanto, aínda que se poidan producir axustes marxinais nas competencias das rexións, non cabe pensar nunha nova onda de descentralización dende o goberno central. Ao contrario, dende hai anos algúns propoñen, aínda que cun éxito máis ben escaso, unha aplicación máis rotunda do principio de subsidiariedade a favor dos gobernos locais. E os cambios nas preferencias dos cidadáns da meirande parte dos territorios nos últimos anos favorecen unha maior centralización¹.

En canto aos recursos, podemos observar no gráfico 1, no Anexo, que o indicador de autofinanciamento neutralizado² amosaba nos anos 90 un valor inferior ao 0.4. O autofinanciamento ten un intenso impulso ascendente coincidindo coa entrada en vigor dos sistemas de financiamento das autonomías de rexime común en 2001 e 2009 –xa en plena crise. Nos últimos anos o valor do indicador aproxímase a 1 e baixa de forma consecutiva na administración xeral do estado. Algúns gobernos rexionais teñen asignado un espazo fiscal que supera xa o seu gasto no financeiro neutralizado.

Se establecemos como obxectivo manter alomenos na unidade o índice de autofinanciamento da administración xeral do estado, a asignación dun maior espazo fiscal ás comunidades autónomas de rexime común a forza da facenda central ten como límite superior as transferencias verticais que esta realiza no marco do sistema de financiamento. No ano 2013 esas transferencias (aportacións aos fondos de garantía de servizos fundamentais, suficiencia e converxencia menos o financiamento de competencias singulares) acadaron os 7.88 millóns de euros, algo máis do 8.35% dos recursos totais do sistema de financiamento a competencias homoxéneas. Superar ese límite colocaría á facenda central por debaixo do límite no que non sería capaz de facer fronte aos gastos asociados ás competencias propias³. A experiencia comparada indica ademais que moi frecuentemente o nivel central de goberno financia alomenos unha parte das transferencias de nivelación (véxase Martínez Vázquez e Searle, 2008).

Teñamos en conta ademais que ao longo da crise a capacidade financeira neta da administración central padeceu considerablemente máis ca das comunidades autónomas no seu conxunto. Calculamos a evolución desa variable para ámbalas dúas administracións, entre 2007 e 2014, axustando a asignación das transferencias entre o nivel central e o autonómico co criterio do devindicación para eliminar o efecto distorsionante dos excesivos adiantos a conta dos anos 2009 e 2010 (que arrastran á

¹ Ben é certo que noutros casos (Cataluña, Comunidad Foral de Navarra) a opinión pública parece apuntar no senso contrario.

² Este indicador calcula a porcentaxe que representan os ingresos tributarios sobre o gasto se non houbera déficit.

³ Cabe pensar nunha integración do rexime local nas competencias autonómicas. A marxe engadida aumentaría en algo máis de 11.127 millóns de euros, con datos de 2013 (MHAP, 2015b)

súa vez liquidacións negativas en 2011 e 2012)⁴. Para a administración central restamos dos seus recursos non financeiros as transferencias que debería ter efectuado ás comunidades autónomas se os adiantos estiveran ben calculados (eliminando os que efectivamente realizou), así como o resto das transferencias efectuadas cara outras administracións. Para a administración autonómica incorporamos en cada exercicio as transferencias que debería ter percibido (e eliminamos as que efectivamente percibiu). No gráfico 2, no Anexo, amosamos tamén a evolución dos recursos tributarios do conxunto da administracións públicas españolas.

As comunidades autónomas amosan un perfil descendente, pero permanentemente por enriba dos recursos tributarios conxuntos e, dende logo, da administración central. A este resultado contribuíron os compromisos de recursos adicionais incorporados na reforma do modelo de financiamento de 2009. Unha parte deste bo comportamento agregado é froito da mellor evolución das comunidades forais, pero este feito non altera a visión global. A administración central perde estes recursos (inicialmente valorados en algo máis de 11.000 millóns de euros); ademais, no exercicio 2009, enfróntase ás abruptas caídas na recadación dos impostos principais, tanto directos como indirectos. A recuperación posterior é moi limitada (agás o efecto da alza dos tipos no IVE) e permítelle á facenda central tan só se situar en 2014 no 55% da súa capacidade financeira de 2007. Debemos ter en conta que nestes anos case non tiveron lugar axustes competenciais marxinais do lado do gasto.

Resumindo, as dificultades experimentadas pola totalidade das administracións autonómicas neste anos dificilmente van poder ser arrostradas da forma tradicional: entregando máis recursos a nivel rexional, por parte da administración central ben sexa con maior espazo fiscal ben por medio de transferencias adicionais. Isto segue sendo a intención de moitos gobernos rexionais (Lago Peñas e Fernández Leiceaga, 2014), pero o mesmo afondamento na descentralización de gastos e ingresos e a necesidade de proseguir nos esforzos de consolidación fiscal por parte da administración central nun senso amplo nos próximos anos (AIREF, 2015b) impídeo⁵.

2. Os efectos da crise e a reconsideración dalgúns elementos.

No Anexo indicamos algúns dos cambios máis relevantes que ocorreron como consecuencia da crise e da reconsideración dalgúns criterios.

Indiquemos algúns dos cambios máis relevantes, que, insistimos, non derivan tanto do modelo como da súa relación co contexto:

1. A aguda quebra da suficiencia. Por vez primeira dende o nacemento das comunidades autónomas o gasto público rexional baixa en termos nominais en todas e cada unha das comunidades autónomas de rexime común, e de forma consecutiva en varios exercicios (Fernández Leiceaga, Lago Peñas e Vaquero, 2016).

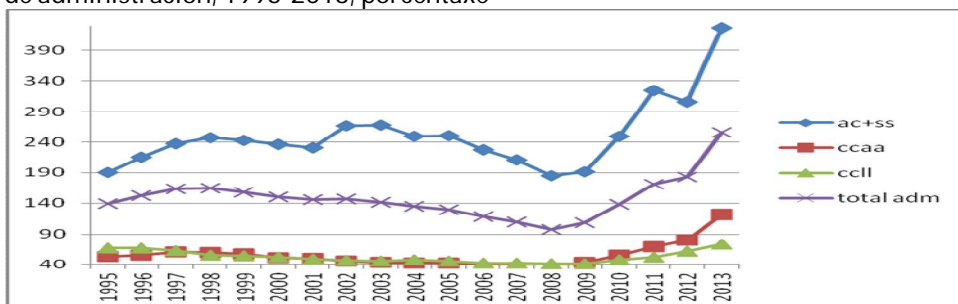
2. O recurso á débeda é, despois dun intenso uso inicial, regulado e controlado (alomenos sobre o papel). A aparición de intensos déficits incrementou o

⁴ O axuste debería incluír tamén as transferencias a nivel local para ser completo. Pero a súa menor contía e a súa exclusión do noso ámbito de interese fan innecesario este proceder.

⁵ Malia que a AIREF ve posible o cumprimento do obxectivo de estabilidade para a administración central nun senso estrito, considera que é moi probable a desviación do obxectivo por parte da Seguridade Social, sen que a primeira teña marxe positiva suficiente para compensalo. Ademais, o obxectivo de debeda para 2020 considérase inviable.

recurso aos pasivos financeiros, ata que os mercados financeiros puxéronlle freo. As axencias de calificación e os subministradores de crédito non souberon discriminar o risco asociado dunhas ou outras comunidades autónomas, xerándose unha potente externalidade negativa das rexións máis endebedadas cara as outras (López Laborda e Leal Marcos, 2009).

gráfico 3. débeda acumulada sobre gasto non financeiro do exercicio, por niveis de administración, 1995-2013, porcentaxe



FONTE: Banco de España e MINHAP, 2015. Elaboración propia

3. O uso alcista da autonomía tributaria. Coa irrupción da crise e nunha situación de máxima necesidade dos recursos, percébase unha tendencia, malia que non unánime, a revertir parte das rebaixas introducidas no período anterior, configurándose dous grupos de comunidades: as que mantiveran presión fiscal superior á media (Cataluña, Andalucía, Asturias, Cantabria, Galicia, Aragón, Murcia, Extremadura) e as que reduciron os impostos (Madrid, Comunidad Valenciana, A Rioxa, Canarias, Castela e León) (Lago Peñas e Fernández Leiceaga, 2014b).

4. A crise puxo en primeiro plano a discusión sobre o nivel desexable de equidade entre gobernos rexionais. No modelo común en España coexistiron no tempo dous criterios para a determinación do volume de recursos para cada comunidade, que aínda na actualidade son determinantes. O primeiro consistiu na atención ao gasto real rexional do pasado inmediato (statu quo). O segundo, progresivamente perfeccionado, consistiu nunha tentativa de determinación obxectiva das necesidades de gasto relativas da poboación de cada territorio, para dotar a cada unha dunha capacidade semellante para ofrecer aos seus cidadáns un nivel de servizos públicos de competencia autonómica. Na reforma de 2009 estes dous criterios tradicionais foron combinados cun criterio de nivelación parcial. Pero os resultados efectivos do modelo de financiamento ata agora seguen a amosar unha incorrelación estatística entre a capacidade fiscal e os recursos financeiros finais por habitante, así como marcadas reordenacións nas posicións relativas de cada comunidade –en contra do espírito do Estatuto de Cataluña. Esa capacidade tributaria autónoma é anulada por unha lea de fondos que buscan facer compatible a nivelación parcial coa igualdade: “todas as Comunidades Autónomas van recibir os mesmos recursos por habitante, en termos de poboación axustada ou unidade de necesidade, non só no primeiro ano de aplicación, senón tamén no futuro” (Exposición de motivos da Lei 22/2009). O resultado non ten parangón na experiencia comparada internacional: un modelo de nivelación parcial que ten en conta ás diferenzas nas necesidades de gasto pero que, asemade, xera grandes reordenacións nos ránkings (segundo capacidade tributaria e recursos finais per cápita) e que ao final reparte os recursos de forma non moi diferente a como podería facelo un sorteo aleatorio. O modelo común é de intensidade redistributiva media, superior ao estadounidense, semellante ao canadense pero inferior ao alemán ou ao

australiano. Continúa a ser dominante a ordenación final en función das necesidades de gasto, malia que de forma moi matizada.

5. A escisión nas preferencias rexionais. Como consecuencia, a determinación consensual do nivel de igualdade desexado converteuse nunha quimera. Un problema técnico transformouse nun problema político de primeira magnitude. Recordemos que España era un estado intensamente centralizado hai tan só trinta anos. E nestas tres décadas funcionou a pretensión de que a igualdade era unha propiedade básica do sistema. A excepción foral contemplábase como unha anomalía menor. E, malia a atención dos especialistas, o punto de chegada era o máis relevante. Na actualidade xa non é así. A discrepancia central, que afecta ao rumbo que debe adoptar o modelo, xira en torno a elementos normativos: o contido da igualdade ou o grao desexable de nivelación (Lago Peñas e Fernández Leiceaga, 2014a).

3. As propostas: (1) en relación coa equidade horizontal

A próxima revisión do sistema debería aclarar os elementos de debate que condicionan o deseño dun modelo coherente:

a. *O grao de nivelación aplicable.* A nivelación parcial formaba parte dos obxectivos perseguidos polo estatuto de Cataluña, obrigando a distinguir entre os servizos públicos básicos (nos que se debe garantir a posibilidade dun tratamento igualitario ao dos españois con independencia de onde vivan) e os outros. Aqueles que defenden a nivelación total aducen que entre os servizos considerados non básicos atópanse as condicións materiais da administración de xustiza, a protección e conservación do territorio ou o funcionamento da propia administración. Debemos aceptar que algunhas comunidades teñan menos recursos ca outras para estas funcións?

b. Se a nivelación é aplicable ás *capacidades tributarias ou tamén inclúe as necesidades*. No primeiro caso a poboación (o número de habitantes) é o criterio único. No segundo é necesario ter en conta os diferenciais de custo na prestación dos servizos dependendo das condicións xeográficas e as variacións na demanda que produce a diversa composición demográfica da poboación (habitantes axustados).

c. A introducción ou non do *criterio de ordinalidade*. Deberíase limitar a aplicación da nivelación para impedir que ao final o sistema outorgue máis recursos a comunidades con menores capacidades tributarias ca outras? Xa sabemos que a nivelación parcial comporta de por si unha menor probabilidade de reordenación (Lago Peñas e Fernández Leiceaga, 2014a). Débense introducir regras explícitas que impidan a reordenación? E, que pasa cando a nivelación é total?

d. *que facer co statu quo?* Nin na literatura comparada nin no debate académico e apenas nas posicións das rexións o criterio do statu quo ten unha defensa sólida (Fernández Leiceaga e Lago Peñas, 2014, b). Pero é preciso indicar como transitar dende o modelo actual a outro no que ese criterio desapareza. Formulamos como condición de aceptación do modelo que non se produza unha caída nos recursos totais dispoñibles para cada comunidade en termos nominais. A facenda central facilita a transición aportando os recursos adicionais do período de axuste para algunhas comunidades. Por que deben ser aportados pola facenda central? Tanto por pragmatismo (detracer eses recursos do fondo xeral incrementaría o número de comunidades prexudicadas polo sistema e dificultaría moito a aprobación do novo modelo) como para evitar facer recaer esa compensación nas comunidades peor financiadas ata o momento.

e. Por último, o modelo debería manter a *neutralidade financeira*, unha vez rematado ese período transitorio: non é posible para o nivel central inxectar

máis recursos no sistema de financiamento autonómico ou desprenderse de novas parcelas tributarias (o que vén sendo o mesmo) de forma permanente. Inicialmente distribúense entre todas as comunidades de rexime común os mesmos recursos que no ano base (2013), a competencias homoxéneas.

Respondendo ás tres primeiras incógnitas e coas dúas premisas finais establecemos dous modelos. O primeiro, de equidade máxima, responde ás preferencias explícitas dun número amplo de comunidades (Lago Peñas e Fernández Leiceaga, 2014b). A nivelación é total e non parcial, téñense en conta as necesidades de gasto (e non só os habitantes). O esquema respecta o principio de non reordenación das comunidades, ao financiar a todas elas coa mesma cantidade de recursos por unidade de necesidade⁶. O segundo modelo é unha plasmación do espírito (non da letra) do Estatuto Catalán de 2006, nunha formulación que foi avalada polo Tribunal Constitucional na súa sentenza do 28 de xuño de 2010. Este modelo respondería ás preferencias das comunidades autónomas de Cataluña e Madrid (conxuntamente representan un 32% dos habitantes do espazo de rexime común). A nivelación é parcial, aínda que respecta as necesidades de gasto; a ordinalidade é intensa, malia que mantén os recursos por unidade de necesidade nunha marxe estreita. Estamos utilizando polo tanto como criterios a capacidade tributaria autónoma e o respecto ás necesidades de gasto, esquecéndonos (agás pola introdución dun longo período transitorio) do statu quo. A proporción na que se combinen determinará as propiedades do sistema resultante. Canto máis peso teña a capacidade tributaria autónoma, maiores serán as disparidades en recursos finais por habitante axustado, máis se respectará o chamado "criterio de ordinalidade" e as rexións máis prósperas aproximarán os seus resultados aos do modelo foral. Canto menos peso teña maior será a igualdade en recursos finais por habitante axustado.

1.1. Modelo de máxima equidade

Este modelo responde a un criterio único, cunha operativa extremadamente sinxela. Todos os recursos do sistema, agás os que financian competencias homoxéneas, serán distribuídos entre as comunidades en función das unidades de necesidade (ou habitantes axustados)⁷. Integramos tamén no cómputo os 452.8 millóns que supón a participación de Canarias nos recursos derivados do seu rexime económico e fiscal (REF) (Minhap, 2015, anexo XI). Cos datos de 2013 os recursos globais do sistema de financiamento acadan os 94.335 millóns de euros; a cada unidade de necesidade correspóndenlle 2317.89 euros. Na Táboa 1 observamos os resultados finais por comunidades. No gráfico 4 podemos apreciar mellor as comunidades gañadoras e perdedoras con esta repartición. Hai oito rexións prexudicadas, de tamaño pequeno ou medio: en conxunto suman 9,65 millóns de habitantes, un pouco máis do 20% do total. Namentres que sete comunidades, de dimensión media moi superior, resultan favorecidas; entre elas están as tres máis poboadas (Madrid, Cataluña, Andalucía) e as tres de nivel de renda por habitante superior (Madrid, Cataluña, Illas Baleares). O cambio de modelo presenta graves dificultades de xestión política. As rexións prexudicadas experimentan unha notable caída no seu financiamento por habitante axustado -do 23% de Cantabria ou o 16.5%

⁶ Aínda que se se realizan os cálculos co número de habitantes, prodúcese unha certa reordenación.

⁷ O 25% dos recursos tributarios normativos, o Fondo de Garantía dos Servizos Públicos Fundamentais, o Fondo de Suficiencia Global (menos os recursos destinados ao financiamento das competencias homoxéneas) e os Fondos de Conxerxencia.

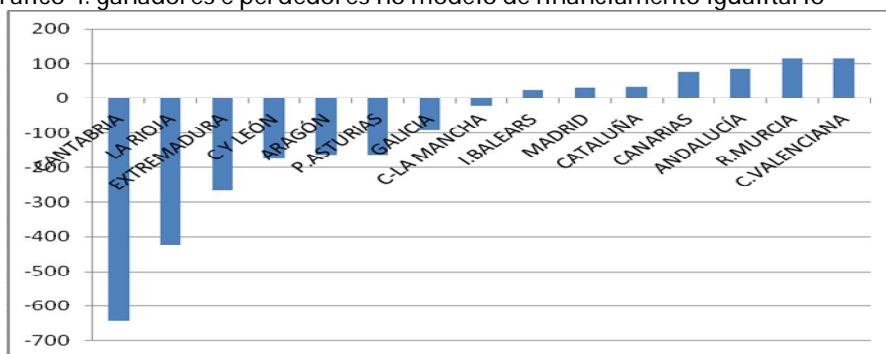
da Rioxa-, aínda que moi desigual. Namentres que só a Comunidade Valenciana ou Murcia melloran en máis dun 5% o seu financiamento. No fondo, retirase moito a poucos habitantes para darlle pouco a moitos.

Táboa 1. Os resultados do modelo igualitario

	RECURSOS TOTAIS				
	UNIDADES	MODELO	NOVO	DIFERENZA	
CCAA	NECESIDADE	ACTUAL	MODELO	%	
ANDALUCÍA	8 185 501	16 799 837	17 499 665	699 828	4.17
ARAGÓN	1 440 627	3 315 383	3 079 896	-235 487	-7.10
C E LEÓN	2 743 355	6 342 678	5 864 979	-477 698	-7.53
C.VALENCIANA	4 910 946	9 927 300	10 499 041	571 741	5.76
CANARIAS	2 155 082	4 443 539	4 607 319	163 780	3.69
CANTABRIA	598 634	1 663 906	1 279 811	-384 095	-23.08
CATALUÑA	7 446 814	15 673 780	15 920 437	246 657	1.57
C-MANCHA	2 220 075	4 797 964	4 746 266	-51 697	-1.08
EXTREMADURA	1 180 337	2 839 027	2 523 426	-315 602	-11.12
GALICIA	2 981 328	6 644 371	6 373 738	-270 633	-4.07
I.BALEARES	1 106 547	2 339 927	2 365 671	25 744	1.10
A RIOXA	332 334	851 329	710 492	-140 837	-16.54
MADRID	6 246 404	13 166 334	13 354 097	187 763	1.43
P.ASTURIAS	1 133 620	2 608 524	2 423 550	-184 974	-7.09
R.MURCIA	1 444 162	2 921 943	3 087 453	165 510	5.66
TOTAL	44 125 766	94 335 841	94 335 841	0	0.00

Miles de euros, unidades e porcentaxe. Fonte: MINHAP, 2015. Elaboración propia.

Gráfico 4. gañadores e perdedores no modelo de financiamento igualitario



Diferenza co modelo actual, en euros por habitante axustado. Elaboración propia a partir de MINHAP, 2015.

Cal sería a compensación necesaria para evitar as perdas no primeiro ano? Chegaría aos 2061 millóns de euros. Se supoñemos que se produce un crecemento nominal dos recursos dispoñibles dun 3% anual, sen que cambien os habitantes axustados, precisaríanse nove anos para que o financiamento por habitante axustado de todas as rexións, en termos nominais, co novo modelo, superase o nivel de 2013 do antigo. Pero na gráfica observamos tamén que a pendente de descenso da compensación necesaria é moi marcada: algunhas rexións acadan antes esa fronteira e as compensacións necesarias para as restantes fanse menores. Véxase o Gráfico 5 no Anexo. O modelo proposto pon o acento na igualdade. E cando o fai concentra o foco na determinación das unidades de necesidade. É fácil prever que de se impoñer este modelo, a discusión sobre as variables a utilizar, a súa definición e as súas ponderacións sexa central. Nun traballo recente De la Fuente (2015b) propón axustar o indicador de necesidades de gasto

- Vencellando as ponderacións das variables á porcentaxe de gasto rexional nas funcións de referencia, deducindo os gastos financiados con transferencias específicas.

- Assignando unha pequena proporción dos recursos a tanto alzado a cada comunidade, para contribuír a financiar os custos fixos das institucións de autogoberno⁸.

- Substituíndo o indicador de gasto educativo por outros dous, que recollan o peso da poboación de 3 a 18 anos (educación infantil, primaria e secundaria) e o alumnado das universidades públicas⁹, coa ponderación correspondente ao gasto en cada unha delas.

- Mellorando o indicador de necesidades de gasto en protección social incluíndo tamén a poboación en risco de exclusión.

No conxunto a proposta parece mellorar o indicador de necesidades, malia que se puideran incorporar tamén outros criterios, como a non consideración na poboación protexida a efectos da sanidade dos cidadáns cubertos por mutualidades; ou a consideración dos alumnos efectivamente matriculados no sistema público e concertado no canto da totalidade da poboación de entre 3 e 18 anos (ver Lago Peñas e Fernández Leiceaga, 2014b).

Calculamos os cambios nas unidades de necesidade que os novos parámetros producen. As autonomías máis favorecidas son as máis pequenas; o novo indicador de custos fixos xera un efecto moi notable. En troco, Cataluña é a máis prexudicada, na contorna do 2%. Véxase o Gráfico 6 no Anexo.

Ademais, tamén integramos o novo cálculo da recadación tributaria a efectos normativos que propón De la Fuente (2015, c), incluíndo o axuste dos recursos REF para Canarias. Dado que a recadación normativa axustada é, globalmente, 1.062 millóns de euros inferior á considerada no modelo, redúcese o conxunto dos recursos do sistema a distribuír entre as rexións en función dos indicadores de necesidade. Pero eses recursos non desaparecen: simplemente cada unha das rexións quédase con eles, sen os integrar no fondo común.

⁸ O Goberno de Asturias propuxera que fose un 1% do total. Pola nosa banda, suxeríramos a importancia da economías de escala no aparello de goberno ou administrativo (Lago Peñas e Fernández Leiceaga, 2014b)

⁹ Como propuxo o Goberno de Canarias (ver Lago Peñas e Fernández Leiceaga, 2014b)

Táboa 2. resultados por habitante axustado actual dos diversos modelos

CCAA	Actual	Igualitario	Igualitario axustado	Igualitario axustado coa nova recadación normativa
ANDALUCÍA	96.00	100.00	99.90	101.77
ARAGÓN	107.65	100.00	99.37	103.04
C E LEÓN	108.14	100.00	99.71	100.87
C.VALENCIANA	94.55	100.00	98.61	102.20
CANARIAS	96.45	100.00	99.19	91.55
CANTABRIA	130.01	100.00	101.52	106.13
CATALUÑA	98.45	100.00	96.68	98.88
C-LA MANCHA	101.09	100.00	98.20	98.81
EXTREMADURA	112.51	100.00	101.27	101.75
GALICIA	104.25	100.00	98.69	99.21
I.BALEARES	98.91	100.00	98.02	94.68
A RIOXA	119.82	100.00	104.41	101.46
MADRID	98.59	100.00	98.62	99.14
P.ASTURIAS	107.63	100.00	100.27	102.33
R.MURCIA	94.64	100.00	100.45	101.36
TOTAL	100.00	100.00	100.00	100.00
ds	9.76	0.00	1.77	3.38

Fonte: MINHAP, 2015. Elaboración propia.

En canto aos resultados podemos ver unha comparación na táboa 3, [no Anexo](#). Tomamos como referencia os habitantes axustados do modelo de 2009 para o exercicio de 2013 para que se poidan ver ben os cambios. O axuste que provocan os cambios nos indicadores de necesidade e o recálculo da recadación normativa provoca un moi lixeiro cambio sobre o modelo básico (desviación estándar non ponderada por debaixo do 2%). Só na Rioxa, pola súa moi reducida dimensión, o efecto é intenso. Na última columna sumamos aos recursos que o modelo asigna a cada comunidade aqueles que cada rexión mantén como consecuencia do recálculo da recadación normativa. Canarias, como é previsible, resulta a máis afectada¹⁰. Pero tamén se produce un cambio notable, malia que de signo distinto, en Baleares e Cantabria.

¹⁰ Ao integrar no fondo unha cantidade significativa, que antes formaba parte dos seus recursos non compartidos nin tidos en conta no modelo, perde intensamente financiamento relativo.

1.2. Modelo de nivelación parcial e ordinalidade limitada

O modelo asume dous criterios básicos: a nivelación parcial das necesidades de gasto, grazas ao Fondo de Nivelación, e o mantemento dunha porcentaxe da capacidade tributaria propia. Reproduce así a primeira parte da mecánica do modelo de 2009, ata a aplicación do Fondo de Garantía dos Servizos Públicos Fundamentais. Os recursos que no modelo vixente eran incorporados a continuación (Fondo de Suficiencia Global a competencias homoxéneas e Fondos de Convergencia) son integrados no novo Fondo de Nivelación, que tamén é nutrido pola porcentaxe dos recursos tributarios cedidos con criterios normativos de cada rexión que se determine. A diferenza co modelo igualitario antes explicado é de grao¹¹: naquele o Fondo de Nivelación é integrado polo 100% dos recursos cedidos – polo tanto, poderíase entender como unha variante igualitaria, que ademais tamén respecta o criterio de ordinalidade, deste modelo máis xeral. O parámetro de conservación do rendemento dos tributos cedidos, α , é o que determina o grao de igualdade do modelo (Lago Peñas e Fernández Leiceaga, 2014a) e, polo tanto, é o seu parámetro central.

Na simulación que segue mantivemos os criterios do modelo vixente:

- A capacidade tributaria propia: como no modelo de 2009, o parámetro α , de conservación do redemento dos recursos tributarios propios, é inicialmente do 0.25. Intégranse todos os recursos cedidos, calculados con capacidade normativa.
- A atención ás necesidades de gasto: o 75% do redemento normativo dos tributos cedidos ademais das aportacións do goberno central, a competencias normativas homoxéneas, ao Fondo de Garantía dos Servizos Públicos Fundamentais e ao Fondo de Suficiencia Global, así como os Fondos de Convergencia. Este novo Fondo de Nivelación é, pois, en parte vertical e en parte horizontal.
- Elimínase como criterio permanente o respecto ao statu quo (e iso coincide co modelo igualitario anterior).

No gráfico 7 comparamos os resultados do modelo actual co que resultaría de aplicar o de ordinalidade limitada. As melloras do financiamento por habitante axustado prodúcense en só cinco rexións: Madrid, Cataluña, C. Valenciana, Illas Baleares e R. de Murcia (malia que de forma significativa nas tres primeiras). Todas as outras perden, o que sitúa a reforma perante unha gran dificultade política ou a necesidade de introducir unha longa fase de transición en condicións moi semellantes ás do modelo igualitario. Véxase o gráfico 7 no Anexo. O contraste nos resultados co modelo igualitario é notable. O gráfico 8 indica con nitidez que os maiores gañadores deste cambio son agora as rexións con maior capacidade tributaria. Namentres Andalucía, Murcia ou a Comunidade Valenciana perden a totalidade ou boa parte das melloras que lles supoñía o modelo igualitario, ás comunidades que perden súmase agora Canarias. O financiamento final por habitante axustado amosa agora unha perfecta ordenación en función da capacidade tributaria. Véxase o gráfico 8 no Anexo. De novo, a transición suave que impidira a caída dos recursos de cada comunidade en termos nominais obrigaría a un período transitorio longo, dende o resultado do modelo actual para cada comunidade autónoma ás novas cantidades. O fondo inicial tería que ter unha contía algo superior á do modelo igualitario (3016 millóns de euros), pero en sete exercicios todas as comunidades saírian do axuste.

Por último, calculamos os efectos que a variación do parámetro α ocasiona nos resultados do modelo. Cada punto porcentual de incremento da porcentaxe de recursos tributarios que se quedan en cada comunidade no canto de se integrar no

¹¹ Aínda que con consecuencias que transforman o senso do modelo.

fondo común incrementan o coeficiente de variación dos recursos finais por habitante axustado nun 0.19%. Os cidadáns extremeños deben renunciar a 5.73 euros por habitante axustado namentres que os cidadáns de Madrid (os dous casos extremos, se prescindimos de Canarias) aumentan a súa dotación financeira en 7.88 euros por habitante axustado. Véxase a táboa 3 no Anexo.

1.3. Outras propostas en relación coa equidade

O novo modelo de financiamento autonómico para as comunidades de rexime común debería ter vocación de permanencia –compatible coa revisión anual das variables que entren nos cálculos-. Propoñemos, en consoancia ademais co longo que é previsible o período transitorio, unha vixencia de 10 anos, prorrogable de non se producir un acordo que o substitúa, así como a evolución dos fondos aportados pola administración central de acordo coa regra de gasto. Este deseño de longo prazo obriga a ser extremadamente coidadosos cos elementos básicos que configuran o sistema para evitar introducir diferenzas pola porta traseira. Faise así necesaria unha revisión previa á aprobación do novo modelo de tres deles:

- A valoración das competencias non homoxéneas das comunidades autónomas. Aló onde a administración xeral continúa asumindo estas competencias é posible establecer referencias sensatas.
- A valoración da recadación normativa dos impostos cedidos.
- A valoración das unidades de necesidade e o seu custo unitario.

Por último, o modelo común debería ser xestionado, a partir do mandato parlamentario, por unha Axencia Independente do Sistema Autonómico, seguindo as pautas do exemplo australiano e dependente dun Senado reformado. De existir unha Axencia Independente para o Sistema de Financiamento debería ser ela a que calculase o gasto en competencias non asumidas, o método para determinar a aportación en concepto de nivelación e o seu resultado, etc.; así como os axustes pertinentes da cota bruta á líquida efectiva. O modelo autonómico, para garantir o seu sustento, debería avanzar cara homoxéneas participacións na nivelación, o que obrigaría a reformular a cota vasca e a aportación navarra, mantendo o sistema de concerto. A curto prazo faise necesario incrementar a transparencia e evitar o oscurantismo asociado á bilateralidade. Non existe un procedemento obxectivo e transparente de determinación da cota. Por exemplo, non existe ningunha lista pública de competencias non asumidas ou unha referencia á consignación das mesmas nos Presupostos Xerais do Estado. A magnitude da cota é negociada para cada quinquenio bilateralmente entre a comunidade foral e a facenda central, procedendo despois a un axuste dos parámetros de cálculo para chegar a obter o resultado desexado. Para reducir a presión que esta asimetría ocasiona sobre o modelo común, o espazo da política, que é o da negociación, debería restrinxir á elaboración do marco legal (á determinación, por exemplo, do parámetro de imputación, conxelado dende os anos 80). Namentres que o espazo da aplicación do marco legal debería ser técnico e transparente, con información precisa ao Congreso dos Diputados, Senado e CPFF e unha avaliación externa independente. A transición cara os resultados do modelo común que anulase as vantaxes financeiras asociadas ao modelo foral teríase que producir ao longo dun período de vinte e cinco o trinta anos, para facilitar o axuste da presión fiscal á contorna da media do sistema común. Por último, o modelo común debería ser xestionado, a partir do mandato parlamentario, por unha Axencia Independente do Sistema Autonómico, seguindo as pautas do exemplo australiano e dependente dun Senado reformado. Esta axencia debería ser tamén a que determinase os elementos básicos que permiten calcular a cota ou aportación anual, así como os axustes pertinentes da cota bruta á líquida efectiva.

4. As propostas: (2) en relación coa autonomía tributaria

A nova situación xerada pola crise suscita a cuestión de se a autonomía tributaria é suficiente. Este concepto non é unívoco. Pódese interpretar dun xeito extenso ou restrinxido. De acordo coa primeira trátase tan só de obter ingresos por medio de instrumentos que gravan bases impositivas territorializadas. Para a segunda, as autoridades rexionais deben posuír ademais capacidade de deseño dos instrumentos tributarios –aínda que non necesariamente potestade para tomar decisións sobre o seu establecemento. Ademais, os gobernos rexionais poden contar ou non con capacidade de decisión na xestión e recadación deses tributos. A combinación destes elementos (bases rexionais, capacidade normativa, capacidade de xestión) presenta múltiples variacións. Unicamente cando coinciden as tres, as rexións contan cunha capacidade tributaria semellante á dos estados nacionais clásicos.

Na Táboa 4, no Anexo, presentamos a situación actual das comunidades de rexime común¹² comparada co sistema foral. *O espazo tributario autónomo¹³ representa pouco máis do 5% dos ingresos totais.* Este ámbito inclúe os impostos propios e os ingresos derivados do principio de beneficio. Ás dificultades derivadas da ocupación de bases por outras facendas ou figuras súmase a estreita vixilancia da facenda central sobre o activismo autonómico neste campo, ben pola vía de recursos xudiciais ben pola actividade lexislativa preventiva para pechar ocos (Lago Peñas e Martínez Vázquez, 2010), como ilustra o caso do imposto autonómico extremeño sobre os depósitos bancarios. *O espazo tributario autónomo de cesión completa suma de media un 10% dos recursos totais¹⁴.* Inclúe os tributos cedidos tradicionais e o imposto sobre as vendas minoristas de hidrocarburos. A recadación baixou ao inicio da crise pero os tipos foron en xeral movidos cara arriba a continuación. *Por último, o espazo tributario compartido¹⁵ é o que máis recursos aporta (arredor do 36% do total).* O tributo máis relevante é o IRPF¹⁶, no que as rexións poden actuar sobre a tarifa e sobre as deducións aplicables (Zabalza e López Laborda, 2015). Estes tres espazos supoñen un pouco máis do 50% dos ingresos non financeiros das rexións, malia que con notables diferenzas entre elas, que van dende o 31% de Extremadura ao máis do 70% de Madrid¹⁷ (véxase o Gráfico 9, no Anexo).

Se queremos aumentar a autonomía tributaria das comunidades temos *a priori* dúas opcións con forte redemento:

- a. Outorgar capacidade normativa ás mesmas sobre algún ou todos os recursos asignados como participacións territorializadas (que xa son na actualidade recursos das comunidades). No IVE, Durán (2008) rescata a posibilidade

¹² Aínda que Canarias é un caso especial.

¹³ As bases tributarias son propias da comunidade, a regulación é libre, o rendemento do tributo nutre á facenda autonómica que se encarga tamén da xestión e recadación.

¹⁴ A maior diferenza coa rúbrica anterior é que as rexións non teñen a potestade de decidir sobre as bases, que seguen sendo titularidade da administración central.

¹⁵ Está formado por aquel conxunto de tributos en que as bases son compartidas pola facenda autonómica e a central. Esta última non soamente mantén a potestade tributaria. Tamén determina elementos relevantes do imposto e resérvase a súa xestión e recadación.

¹⁶ Tamén o Imposto sobre Hidrocarburos e o Imposto sobre actividades de xogo

¹⁷ Esta diferenza dá lugar a problemas significativos. Os acicates para o exercicio da capacidade normativa repártense desigualmente. As rexións de menor capacidade deberían ser máis remisas a subir impostos –sobre todo se hai algún efecto externo significativo pola mobilidade das bases ou se os cidadáns son sensibles ao tipo nominal-. Pero o contrario ocorre coas baixadas de tipos.

contemplada na LOFCA (1980) dun treito minorista e analiza tamén a posibilidade dunha recarga autonómica sobre todas as fases de xeración de valor engadido. A literatura económica rehabilitou nos últimos anos, alomenos de forma parcial, a descentralización da imposición sobre o consumo (Bird e Gendron, 2000 y 2001) pola necesidade de dotar de bases fiscais amplas ás finanzas subnacionais e o funcionamento normalizado das experiencias de Canadá ou Brasil. Pero subsisten as cautelas polas complexidades técnicas e a influencia en comportamentos elusivos dos suxeitos pasivos (custos de control e cumprimento máis elevados). No caso español a capacidade normativa autonómica redúcese á decisión sobre o nivel dos tipos aplicables, sempre ademais dentro do respecto a marxes estreitas (dado que se trata dun tributo harmonizado a escala europea). O escaso uso da súa capacidade normativa polas rexións forais parece indicar que a autonomía efectiva derivada da cesión da imposición indirecta é baixa nun contexto como o español, de autonomías de reducida extensión con extensos bordos. Non parece que as magras vantaxes en cuestión de autonomía cheguen a contrapesar as complicacións de xestión que a descentralización do imposto carrega. Por iso parece máis frutuosa a vía recentemente rescatada por De la Fuente (2016) de compartir entre a facenda central e as rexionais, actuando de forma colectiva, as bases tributarias do IVE e os impostos especiais de fabricación. As comunidades autónomas, de forma conxunta, terían a capacidade para decidir os tipos a aplicar, dentro das marxes que establece a normativa europea e mantendo a definición das bases e o ámbito de aplicación de cada tipo nas mans da facenda central. Esta proposta mantén a unidade de mercado e pode ser aplicada con gran facilidade técnica: simplemente o conxunto das CCAA subrógase na posición da AGE e pode alterar os tipos de IVE (dentro de certas marxes prefixadas na normativa básica). Ademais, ten importancia financeira e perceptibilidade suficiente na opinión pública (responsabilidade fiscal). O 50% do IVE supón máis do 25% dos recursos do sistema de financiamento das CCAA de rexime común. Por último, as bases fiscais están distribuídas de forma máis homoxénea no territorio que as do IRPF. As dificultades son de orden institucional e político. Como establecer a decisión democrática? Maioría de comunidades ou maioría de poboación? A maioría das comunidades (8) pode representar apenas o 21% da poboación. A maioría da poboación (22,06 millóns) conséguese con só 3 comunidades (Andalucía, Cataluña, Madrid). Pode ser asinado establecer unha dobre chave: unha maioría de comunidades que representen alomenos o 50% da poboación. O que aumenta a dificultade de chegar a acordos, pois as tres comunidades máis grandes teñen gran capacidade de bloqueio. Esta situación favorece os comportamentos estratéxicos das rexións. Seguramente a mellor posición para as comunidades é aquela na que se establece a decisión de subir o IVE sen que teñan que votar a favor (ou, de forma simétrica, que apareza que votan a favor de o baixar sen que se consiga a maioría necesaria). É dicir, comportamentos de *free-rider*, que maximizan o rédito político e o financeiro. Claramente, a presión a favor de baixar o IVE é máis difícil de soportar. Debemos considerar adicionalmente as dificultades institucionais, que son de dous tipos. Hai que acordar primeiro as regras e o campo de xogo. Das primeiras xa falamos. Onde tomar a decisión? Se é no seo do Consello de Política Fiscal e Financeira (CPFF) estámolo convertendo nun órgano pseudo-lexislativo. Seguramente sería mellor enfrontar a reforma do Senado para convertilo nunha cámara de representación autonómica (dos seus gobernos), con voto ponderado. Porque, de non ser así, o acordo do CPFF tería que ser referendado despois nas Cortes Xerais: a maioría das mesmas tería que endosar o resultado do CPFF malia que podería non compartir esa decisión. Como garantir iso?

Como evitar os (novos) comportamentos estratéxicos no Congreso dos Diputados? Esta proposta precisa primeiro resolver as dificultades de encaixe institucional, previa reforma do Senado, para que poida ser útil. Pero, en todo caso, non confire autonomía financeira individualizada ás comunidades (Lago Peñas e Martínez Vázquez, 2010)

b. Elevar a porcentaxe de cesión no IRPF, ata acadar o 100% a troco de que a facenda central recupere a recadación cedida no IVE e impostos especiais (Cuenca e González, 2014). Sen dúbida permite facer máis eficaz a rendición de contas, pola mellora na perceptibilidade da responsabilidade rexional. Pero dificulta a acción da facenda central en materia de estabilización macroeconómica e de redistribución interpersonal e interterritorial de renda (Lago Peñas e Martínez Vázquez, 2010; Zabalza e López Laborda, 2014), que son funcións reservadas á mesma pola teoría. Non existen exemplos na análise comparada de federacións nas que o nivel central se quedara sen imposición sobre a renda. Se estas propostas colocan dificultades maiores, podemos mellorar intensamente as condicións de exercicio da autonomía tributaria das rexións e a súa perceptibilidade polos cidadáns con reformas de menor calado:

1. O IRPF é o imposto central da corresponsabilidade (bases amplas, dificultade para trasladar a carga, escaso impacto da mobilidade das bases). Para contribuír á mellora da autonomía normativa convén perfeccionar substantivamente o sistema de entregas a conta do IRPF (para unha análise recente, Lago Peñas e Fernández Leiceaga, 2013). Na actualidade, os cambios normativos que introduzan as CCAA teñen un efecto diferido sobre os contribuíntes dun ano (cando presentan a súa declaración) e sobre a recadación das facendas autonómicas (cando a facenda central efectúa a liquidación do imposto). Cuenca (2015) suxire outorgar competencias normativas ás comunidades sobre as porcentaxes de retención. Faría máis complexa a xestión do imposto¹⁸ pero incentivaría a responsabilidade das facendas rexionais.

2. A creación dun IRPF autonómico paralelo ao IRPF central, definido polas comunidades autónomas e que tería que ser obxecto de aprobación en cada parlamento rexional (Lago Peñas e Martínez Vázquez, 2010). Somos partidarios dunha xestión conxunta por parte da AEAT, alomenos durante un tempo. Pero a aparición de retencións, certificados e impresos de declaración separados contribuiría á percepción cidadá da responsabilidade impositiva rexional.

3. É necesario establecer condicións máis equilibradas para a competencia fiscal entre territorios. A posibilidade de competencia debería servir para incentivar a eficiencia no manexo dos recursos públicos e controlar o crecemento do sector público descentralizado (Rodden, 2003). Pero este mecanismo funciona perversamente cuando a atracción de bases fiscais non responde a movementos de factores no espazo. No imposto de sucesións e doazóns, a deficiencia na regulación fomentou unha escalada de rebaixas fiscais, iniciada polas comunidades forais, que debilita o conxunto das finanzas rexionais (Cuenca, 2015). Calquera pódese beneficiar cambiando nominalmente a súa residencia. Os contribuíntes de maior riqueza están incentivados para trasladar o seu enderezo fiscal á rexión de tratamento máis favorable, o que acaba por conducir á desfiscalización desta forma de transmisión da riqueza. Por iso, dende hai tempo reclámase unha harmonización do imposto, introducindo un mínimo común en todo

¹⁸ Outras cuestións xa as discutimos previamente.

o territorio, tal e como foi recollido no Informe da Comisión de expertos (Lagares et al., 2014). Esta solución é razoable (ver Cuenca, 2015), e pódese ampliar ao imposto sobre o patrimonio.

4. É preciso ordenar e protexer o espazo fiscal propio das comunidades. Pasar dunha chea de figuras desparellas de bases estreitas e heteroxéneas cara a explotación de bases máis amplas e definidas de forma homoxénea. Ese novo espazo debe ser protexido do intrusismo da administración central para garantir a súa estabilidade. Ademais, deberíase aproveitar para unha revisión a fondo dos tributos cedidos tradicionais, pois o lexislador central esqueceuse deles ao renunciar ao conxunto dos seus rendementos.

5. A creación dun Senado representativo dos gobernos rexionais permitiría ceder ás rexións competencias que, abordadas de forma individualizada, teñen elevados custos de xestión e de fragmentación do mercado. Xa aludimos á posibilidade dun IVE rexional decidido por este órgano, así como á Axencia do Sistema Autonómico que dependese del. Pero entre as competencias deste novo órgano lexislativo debería estar a determinación dos elementos comúns dos tributos completamente cedidos, incluídos os tipos mínimos e máximos no imposto de sucesións e doazóns e en patrimonio; ou a determinación das bases do IRPF autonómico.

BIBLIOGRAFÍA

AIRF (2015a): *Informe sobre los presupuestos iniciales de las Administraciones Públicas* Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. ¹

AIRF (2015b): *Informe sobre el Proyecto de Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España*.²

AIRF (2015c): *Informe sobre las líneas fundamentales de presupuestos para 2016 de las Comunidades Autónomas*.³

Bird, R. y Gendron, P.P. (2001): "VATs in federal countries: international experience and emerging possibilities", *Bulletin for international fiscal documentation*, 55 (7), 293-309

Bosch, N. y Durán, J.M. (Eds.) (2005): *La financiación de las comunidades autónomas: Políticas tributarias y solidaridad interterritorial*, Barcelona, Publicaciones y Ediciones de la Universidad de Barcelona.

Consejo de Política Fiscal y Financiera (2014), *Informe Global sobre los Estudios presentados por las Comunidades Autónomas de Régimen Común y las Ciudades con Estatuto de Autonomía sobre el Análisis del Efecto de la Aplicación del Sistema de Financiación previsto en la Ley 22/2009 de 18 de diciembre*, marzo.

Cuenca, A. (2015a): "Spain's autonomous regions in 2015: Budgetary stability and financial sustainability", *Cuadernos de Información Económica*, vol 4, nº 3, Mayo de 2015

Cuenca, A. (2015b): "Autonomía y corresponsabilidad: La política tributaria de las comunidades autónomas de régimen común", *Papeles de Economía Española*, 139, 97-114.

Cuenca, A. y Ruiz Almendral, V. (2014): "Budgetary stability in the autonomous regions: Beyond Constitutional reform", *Spanish Economic and Financial Outlook*, 3 (4), 53-62.

Cuenca, A. y González, R. (2014): "Cesión del 100% del IRPF a las Comunidades Autónomas de Régimen Común: un ejercicio de simulación", en *International Conference in Regional Science: Financing and the role of cities and regions (AEER)*, noviembre de 2014, Zaragoza.

De la Fuente, A. (2015a): "La financiación de las comunidades autónomas de régimen común en 2013." *FEDEA, Estudios sobre Economía Española* no. 2015-16, <http://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2015-16.pdf>

De la Fuente, A. (2015b): "El cálculo de las necesidades de gasto regionales: notas para la discusión." *FEDEA Policy Papers* 2015-07, <http://www.fedea.net/documentos/pubs/fpp/2015/10/FPP2015-07.pdf>

De la Fuente, A. (2015c): "El impacto de los factores geográficos sobre las necesidades de gasto autonómicas: una aproximación empírica." *FEDEA, Estudios sobre Economía Española* no. 2015-23, Madrid. <http://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2015-23.pdf>

De la Fuente, A. (2016). "El cálculo de la recaudación normativa de los tributos cedidos tradicionales: una propuesta provisional." *FEDEA Policy Papers* no. 2016-02, Madrid.

<http://www.fedea.net/documentos/pubs/fpp/2016/02/fpp2016-02.pdf> de la Fuente, A. (en curso). "Notas para la reforma del sistema de financiación regional." FEDEA, mimeo.

Durán, J.M. (2008): *La descentralització de l'IVA en fase minorista*, Barcelona: Generalitat de Catalunya, Departament d'Economia i Finances.

Fernández Leiceaga, X. y S. Lago Peñas (2013): "Sobre el reparto de los derechos de déficit entre comunidades autónomas: una propuesta alternativa", *Revista de Economía Aplicada*, 63: 117-136

Fernández Leiceaga, X., Lago Peñas, S. y Vaquero, A. (2016): Spanish fiscal federalism at the crossroad: a survey, Gen working paper, <http://webs.uvigo.es/infogen/WP.htm>

Generalitat de Catalunya (2014): *Documento de Análisis del Modelo de Financiación de las Comunidades Autónomas*, Departamento d'Economia i Coneixement, marzo.

Gobierno del Principado de Asturias (2014): *Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común. Análisis del modelo vigente*, Consejería de Hacienda y Sector Público, marzo.

Junta de Andalucía (2014): *Documento de Diagnóstico del sistema de financiación de la ley 22/2009*, Consejería Hacienda y Administración Pública, marzo.

Lago Peñas, S. y X. Fernández Leiceaga (2013): "Las finanzas autonómicas: expansión y crisis, 2002-2012", *Papeles de Economía Española*, 138: 129-146.

Lago Peñas, S. y Fernández Leiceaga, X. (2014a): "Los límites a la redistribución entre territorios: un análisis comparado", *Cuadernos de Información Económica*, nº 238, enero-febrero.

Lago Peñas, S. y Fernández Leiceaga, X. (2014b): "El modelo de financiación autonómico desde la perspectiva de los gobiernos autónomos", *Investigaciones Regionales*, nº 30-2014, 159-196.

Lago-Peñas S, Martínez-Vázquez J. (2010): "La descentralización tributaria de las Comunidades Autónomas de régimen común: un proceso inacabado" *Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública* **192**(1/2010) 129-151

Leal Marcos, A. y López Laborda, J. (2009): "Efectos externos del endeudamiento sobre la calificación crediticia de las Comunidades Autónomas", *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*, 189 (2/2009), 81-106, Instituto de Estudios Fiscales.

Martínez-Vazquez, J. y Searle, B. (2008): Fiscal Equalisation: Challenges in the Design of intergovernmental Transfers, Springer, New York.

MHAP (2015a): "Liquidación de los recursos del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía y de las participaciones en los fondos de convergencia autonómica regulados en la ley 22/2009 de 18 de diciembre, correspondientes al ejercicio 2013." Madrid.⁴

MHAP (2015b): "Liquidación definitiva. Entidades Locales, 2013", Madrid.⁵

Zabalza A, López-Laborda J, 2015, "A vueltas con la autonomía tributaria" *Papeles de Economía Española* **143** 94-109

Zabalza A, López-Laborda J, 2014, "The Uneasy Coexistence of the Spanish Foral and Common Regional Finance System" *Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas* WP-EC 2014-02

¹ <http://www.airef.es/es/contenidos/informes/129-informe-sobre-los-presupuestos-iniciales-de-las-administraciones-publicas-para-2015>

² <http://www.airef.es/es/contenidos/informes/139-informes-sobre-el-proyecto-de-actualizacion-del-programa-de-estabilidad-del-reino-de-espana>

³ [http://www.airef.es/system/assets/archives/000/001/208/original/Resumen_Informe_Anexos_L%C3%ADneas_Ptos_CCAA_2016_\(003\).pdf?1448973502](http://www.airef.es/system/assets/archives/000/001/208/original/Resumen_Informe_Anexos_L%C3%ADneas_Ptos_CCAA_2016_(003).pdf?1448973502)

⁴ <http://www.minhap.gob.es/esES/Áreas%20Temáticas/Financiación%20Autonómica/Páginas/Informes%20financiación%20comunidades%20autónomas2.aspx>

⁵ <http://www.minhap.gob.es/esES/Áreas%20Temáticas/Administración%20Electrónica/OVEELL/Páginas/LiquidaciónDefinitiva.aspx>

Anexo on line: <https://ideas.repec.org/s/sdo/regaec.html>

Web: <http://www.usc.es/econo/RGE/benvidad.htm>